# CULTURA ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

# ORGANIZATIONAL CULTURE IN PUBLIC ADMINISTRATION

# CULTURA ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

10.56238/IIMultiCientifica-147

**Delmárcio de Moura Sousa**
Mestre em Gestão Pública
Instituição: Universidade Federal do Piauí (UFPI)
E-mail: delmarciomoura@ufpi.edu.br
Lattes: http://lattes.cnpq.br/6105757600937859

**Francílio de Oliveira Sousa**
Mestre em Gestão Pública
Instituição: Instituto Federal do Piauí (IFPI)
E-mail: francilio@ifpi.edu.br
Lattes: http://lattes.cnpq.br/2616075307792179

**Jardel Viana de Sousa**
Mestre em Gestão Pública
Instituição: Universidade Federal do Piauí (UFPI)
E-mail: jardel@ufpi.edu.br
Lattes: http://lattes.cnpq.br/1844377774172596

**RESUMO**
Este artigo tem como objetivo discutir abordagens acerca da cultura organizacional nas entidades que integram a administração pública no Brasil. Para tal, inicia-se apresentando os principais conceitos de cultura nas organizações, como também os seus níveis e elementos. A seguir, faz-se um breve histórico dos modelos de administração vigentes no nosso país. Por fim, explora-se as características e traços comuns da cultura das organizações públicas brasileiras, como o paternalismo, o apego a normas e regras, o formalismo em excesso, o "jeitinho", e argumenta-se como tais características influenciam nas mudanças na gestão, favorecendo ou dificultando transformações. Conclui-se que apesar de apresentarem traços comuns nas suas culturas, cada organização é singular, tem atributos peculiares, devendo-se considerar as particularidades de cada indivíduo, cada região, num país marcado pela heterogeneidade como o Brasil.

**Palavras-chave:** Cultura Organizacional. Administração Pública. Cultura das Organizações Públicas Brasileiras.

**ABSTRACT**
This article has as objective to discuss approaches about the organizational culture in the entities that integrate the public administration in Brazil. To do so, it begins by presenting the main concepts of culture in organizations, as well as their levels and elements. The following is a brief history of the

management models in force in our country. Finally, we explore the characteristics and common traits of the culture of Brazilian public organizations, such as paternalism, adherence to norms and rules, excess formalism, and the “way”, and it is argued how such characteristics influence the changes in the Management, favoring or hindering transformations. It is concluded that although they have common traits in their cultures, each organization is unique, it has peculiar attributes, considering the particularities of each individual, each region, in a country marked by heterogeneity like Brazil. Key Words: Organizational culture. Public administration. Culture of Brazilian public organizations.

**Keywords:** Organizational Culture. Public Administration. Culture of Brazilian Public Organizations.

**RESUMEN**

Este artículo tiene como objetivo discutir enfoques sobre la cultura organizacional en las entidades que integran la administración pública en Brasil. Para ello, comienza presentando los principales conceptos de cultura en las organizaciones, así como sus niveles y elementos. A continuación, se presenta un breve histórico de los modelos de administración vigentes en nuestro país. Finalmente, se exploran las características y rasgos comunes de la cultura de las organizaciones públicas brasileñas, como el paternalismo, la adhesión a normas y reglas, el formalismo excesivo, el “jeitinho”, y se argumenta cómo tales características influyen en los cambios en la gestión, favoreciendo o dificultando transformaciones. Se concluye que aunque presentan rasgos comunes en sus culturas, cada organización es singular, tiene atributos peculiares, debiendo considerarse las particularidades de cada individuo, cada región, en un país marcado por la heterogeneidad como Brasil.

**Palabras clave:** Cultura Organizacional. Administración Pública. Cultura de las Organizaciones Públicas Brasileñas.

## 1 INTRODUÇÃO

Hodiernamente, a sociedade exige cada vez mais por serviços públicos de qualidade. Termos como eficiência, eficácia, resultados e efetividade tornaram-se frequentes nos debates sobre gestão. Pesquisadores e estudiosos inovam com técnicas para serem utilizadas nas organizações públicas, a fim de que as mesmas atinjam seus objetivos. No entanto, muitos deixam de lado um elemento que pode ser determinante para o sucesso ou fracasso na implementação de quaisquer mudanças administrativas: a cultura organizacional.

Para tais mudanças efetivarem-se é necessário o entendimento acerca de cultura organizacional, pois ambos os fenômenos, cultura e mudança, apresentam-se de forma entrelaçada, emaranhada. A transformação organizacional deve relacionar-se com os atores que integram a organização, e não apenas ser abordada na dimensão instrumental. (BERGUE, 2010)

Nas organizações públicas, os modelos de gestão e as práticas administrativas são determinados não apenas por normas, regulamentos e leis, mas também são influenciados pela cultura organizacional, por suas crenças e seus valores.

Por esta razão, para compreender o funcionamento e a estrutura das organizações públicas da atualidade, bem como as características comuns das suas culturas, é necessário fazer uma análise histórica da administração pública do Brasil, como também conhecer os elementos culturais da nação, já que esses se refletem no comportamento dos indivíduos dentro das instituições.

Para tal, este artigo está estruturado da seguinte forma: primeiramente a introdução, contextualizando o tema objeto de estudo; em seguida, apresenta-se a conceituação e composição da cultura organizacional; a terceira parte explana a caracterização e histórico da administração pública brasileira; a quarta parte aponta as principais características da cultura organizacional na administração pública brasileira, e por fim, são apresentadas as considerações finais e as referências utilizadas como aporte para a realização deste trabalho.

## 2 CONCEITUAÇÃO E COMPOSIÇÃO DA CULTURA ORGANIZACIONAL

A cultura organizacional é considerada por diversos autores como uma importante ferramenta da análise organizacional, capaz de influenciar nas atividades da organização, pois, quanto maior o envolvimento dos funcionários para com a organização, maior será o sucesso da mesma.

Há vários conceitos atribuídos à cultura organizacional, Schein (2004, p. 17) assim define:

> "como o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros, como a forma correta de perceber, pensar e sentir".

Verifica-se assim que a cultura é repassada entre os membros da organização, ela é aprendida através da relação que esses membros mantêm entre si. Dessa maneira, cultura não é uma propriedade inata, os indivíduos não nascem com valores e crenças, mas sim eles aprendem no meio em que vivem.

Chiavenato (2004) conceitua a cultura organizacional ou cultura corporativa como o conjunto de hábitos e crenças compartilhados pelos membros de uma organização, que dão identidade a ela, e que refletem os pensamentos predominantes na mesma, sendo manifestados na maneira como os funcionários são tratados, no grau de liberdade que cada um tem na organização, na preocupação com a qualidade do serviço ao usuário, na pontualidade, no compromisso, enfim, no comportamento dos funcionários e gestores.

Fleury (1990, p. 22) assim conceitua a cultura organizacional:

> "um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação".

A partir das definições dos autores podemos identificar a influência que a cultura organizacional exerce nos processos de trabalho e nos processos de tomadas de decisões das organizações. Considera-se que o conceito de cultura organizacional deve abranger um conjunto de valores que refletem e se refletem em artefatos visíveis ou não, que se alteram em função de fatores internos e/ou externos à própria cultura organizacional.

De acordo com Chiavenato (2004), a cultura organizacional pode se apresentar em três níveis, quais sejam: *artefatos*, que representam o primeiro nível, aquilo que se pode perceber em concreto, pode-se ouvir, ver e falar, como por exemplo o comportamento dos funcionários da organização, como se vestem, quais as suas conversas, etc.; no segundo nível da cultura estão os *valores compartilhados*, os quais representam os valores comuns aos membros da organização, que justificam seus comportamentos e que são aceitos por todos; e no terceiro e último nível estão as *pressuposições básicas*, que são as crenças inconscientes dos membros da entidade, aquelas que não são expressadas nem mesmo nas falas e que representam assim a parte oculta da cultura.

Para o referido autor, entre os componentes visíveis da cultura organizacional estão a tecnologia utilizada por ela, suas políticas e diretrizes de pessoal, seus objetivos e estratégias. Como componentes invisíveis da cultura corporativa podem ser citados os valores e expectativas, as relações afetivas, os padrões de poder e as normas grupais. Destaca-se que os componentes visíveis estão norteados por aspectos operacionais e de tarefas, enquanto os componentes invisíveis estão relacionados com aspectos sociais e psicológicos.

Dentre os componentes visíveis e invisíveis, Chiavenato (2004) cita como principais elementos da cultura organizacional os seguintes: *o cotidiano do comportamento observável*, incluídos aí a linguagem, os rituais, os gestos e as rotinas comuns, *as normas*, ou as regras que regem os grupos informais, *os valores dominantes,* que são defendidos pelos membros da organização, *a filosofia administrativa,* que norteia as políticas da organização, *as regras do jogo*, que são os comportamentos que um membro deve ter para ser aceito no grupo e *o clima organizacional,* que são as relações e os sentimentos das pessoas.

É válido ressaltar que cultura e clima organizacional não são sinônimos. Enquanto o clima significa o grau de satisfação dos funcionários num momento, seu estado de ânimo num determinado período de tempo, a cultura organizacional é mais estável, mais duradoura, une os indivíduos de uma instituição em torno dos mesmos valores e crenças, podendo ser utilizada como referência para resolver situações inesperadas e que não foram previstas nas normas e regulamentos, pois os valores culturais servem como guia para as decisões e ações dos gestores e funcionários. (SROUR, 2005)

O estudo da cultura organizacional permite que a organização seja vista como um conjunto de indivíduos que, em algum aspecto, podem ter valores totalmente compartilhados entre todos que fazem parte da organização.

## 3 CARACTERIZAÇÃO E HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Pode-se definir a Administração Pública como um conjunto de órgãos e de servidores que, remunerados pelos cobres públicos, são incumbidos de decidir e aplicar as normas necessárias ao bem-estar social e das ações indispensáveis à administração da esfera pública.

Hely Lopes Meirelles (1985) define administração pública como o aparelhamento do Estado destinado à realização de seus serviços, com o objetivo de satisfazer necessidades coletivas.

O desenvolvimento da administração pública propicia o aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado à sociedade, tornando-se assim, indispensável esse desenvolvimento ao bem-

estar geral. Esse desenvolvimento pode ser exibido por três modelos principais: administração pública patrimonialista, administração pública burocrática e administração pública gerencial. A seguir será visto cada um desses modelos, onde serão apresentadas suas definições e características, tendo por objetivo mostrar que cada um dos modelos buscou sempre ser uma evolução do modelo anterior, corrigindo falhas e deficiências, aplicando novos conceitos ou até mesmo redefinindo conceitos considerados ineficientes ao bom funcionamento do Estado.

## 3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIALISTA

O patrimonialismo caracterizou-se como um modelo de gestão que era muito comum na administração colonial, típica dos Estados absolutistas europeus do século XVIII, vigorou basicamente até a década de 1930, quando entrou o governo de Getúlio Vargas, ou seja, era um modelo de gestão pública dominante no Brasil, o qual permaneceu por cerca de 300 anos.

Basicamente o patrimonialismo está associado às monarquias, onde o Rei comandava o Estado como se fosse sua propriedade particular, como se fosse uma grande fazenda sua, tratando os assuntos do Estado como uma ampliação de sua vida pessoal, onde determinava as formas de funcionamento à sua maneira.

Paes de Paula (2005) afirma que no Brasil, em razão da tradição patrimonialista, os empregos e benefícios que auferem o Estado costumam estar relacionados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos. É partindo desta afirmação, que o nepotismo surge como uma prática inerente ao patrimonialismo, dado que a escolha dos indivíduos que irão exercer as funções públicas, faz-se de acordo com questões pessoais e não com base na meritocracia.

A característica marcante do patrimonialismo foi a não separação entre o patrimônio público com o privado, ou seja, a noção do que é público (do patrimônio da comunidade), com o patrimônio pessoal do gestor, usando assim, toda a estrutura administrativa para uso próprio.

## 3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

O surgimento da administração burocrática no Brasil deu-se no governo de Getúlio Vargas (1930-1945), onde se buscou por em prática a reforma burocrática, na tentativa da profissionalização do funcionalismo público. A reforma implementada pelo governo Vargas propiciou uma significativa melhora estatal, promovendo maior eficiência às atividades do Estado (PAES DE PAULA, 2005).

A administração burocrática surgiu como evolução da administração patrimonialista, pois, havia a necessidade de desenvolvimento de um tipo de administração, onde o público fosse separado do privado, corrigindo assim, a noção errônea que havia entre o patrimônio público e o privado.

Inspirado por Max Weber, o modelo burocrático buscou suprir a necessidade de impor uma administração adequada aos novos desafios do Estado, visando uma solução mais racional e adequada.

A burocracia buscou corrigir também as práticas constantes de corrupção e do nepotismo, as quais eram evidentes no modelo patrimonialista, trazendo princípios essenciais como: a impessoalidade, o profissionalismo, a noção de carreira no setor público, o formalismo, entre outros. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. A teoria da burocracia está centrada no seguinte tripé: formalidade, impessoalidade e profissionalismo.

Dentre as principais vantagens que a burocracia trouxe, podemos citar: predomínio de uma lógica científica sobre uma lógica da intuição, do achismo; redução dos favoritismos e das práticas clientelistas; e criação de uma mentalidade mais democrática, que possibilitou igualdade de oportunidades e tratamento baseado em leis e regras aplicáveis a todos.

Apesar do modelo burocrático concebido por Max Weber, na prática a burocracia acabou tornando-se mais conhecida pelas suas disfunções, ou seja, pelos seus problemas, porém, representou um avanço muito significativo para a época.

Entre as principais disfunções da burocracia, pode-se citar:

- Perda da noção global da organização: o controle, a garantia do poder do Estado, transforma-se na própria razão de ser do funcionário, perdendo assim a noção do real motivo para o qual estão trabalhando, que é servir a sociedade, ou seja, deixa-se de enxergar a organização em sua totalidade, qual a finalidade/objetivo da mesma. Existe a predominância de uma visão auto referida.

- Lentidão na comunicação e no processo decisório: como a comunicação é padronizada e formal, há uma lentidão na tomada de decisões, dada a hierarquia, a formalidade a que os funcionários precisam obedecer.
- Formalização excessiva: existe um excesso de papel muito grande, o que dificulta o fluxo de informações dentro da organização. A preocupação demasiada com a forma acaba sendo maior do que com o próprio conteúdo.

- Preocupação com as regras e não com os resultados: o funcionário acaba na maioria das vezes sendo cobrado pelo cumprimento das regras e, não pelo resultado em si, levando a falta de criatividade e ineficiência.
- Rigidez e falta de inovação: existe muito pouca margem para mudanças, para a inovação, dada a dificuldade de adaptação aos novos desafios e ao engessamento da organização, pois o controle é sobre os procedimentos e não sobre os resultados.

Essas são as principais disfunções da burocracia, todavia não representam o modelo inicial proposto por Max Weber.

## 3.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Surge na segunda metade do século XX, como necessidade de suprir as disfunções da burocracia, trazendo para o âmbito da administração pública técnicas e práticas características da administração privada. A necessidade de uma administração pública gerencial decorreu de problemas não só de crescimento e mudanças nas necessidades e exigências da população, mas da necessidade de se reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário.

Países como os Estados Unidos e Reino Unido foram pioneiros na implantação desse modelo de administração, dada a rigidez do modelo burocrático. Governos como o de Margareth Thatcher (1979-87), na Inglaterra e o de Ronald Reagan (1980-88), nos Estados Unidos, tiveram destaque nesse modelo de administração, ambos de orientação neoliberal.

Margareth Thatcher buscou mudar o funcionamento do serviço público inglês, adotando medidas para a redução do número de funcionários, visando a consequente redução dos custos e a melhoria da qualidade dos serviços prestados, buscou a introdução de controles mais eficazes e melhorias na organização, além de executar processos de avaliação de desempenho para os funcionários. Privatizou empresas estatais, criando organismos que regulassem seu funcionamento e terceirizou serviços públicos, descentralizando as atividades do Estado (PAES DE PAULA, 2005).

Com o modelo gerencial houve a mudança do foco do controle, pois no modelo burocrático o controle era focado nos procedimentos, nos processos, ou seja, como o funcionário cumpriu ou não as normas, ao passo que no modelo gerencial o foco volta-se para a busca dos resultados, buscando assim, verificar se o funcionário cumpriu os resultados que eram esperados.

Destaca-se que a primeira tentativa de uma reforma do Estado no Brasil ocorreu durante o período da ditadura militar, em 1967, sustentada pela ideia de que deveria haver distinção entre os serviços públicos da administração direta e indireta. A administração direta continuaria submetida a um poder central, obedecendo a todos os requisitos da burocracia, enquanto a administração indireta passaria a ter um caráter mais descentralizado (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Contudo, apenas em 1995 identificou-se uma reforma no Estado brasileiro propriamente gerencial, implementada pelo então ministro Bresser-Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso. O Estado passa a ser orientado predominantemente pelos valores de eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, colocando o cidadão como cliente principal, e buscando o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995).

Atualmente, com as mudanças ocorridas nas estruturas organizacionais, através de incentivos à criatividade, avaliação sistemática, descentralização dos serviços públicos, redução dos custos; o modelo gerencial vem cada vez mais se consolidando, na medida em que o Estado se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público aos cidadãos.

Em resumo, três tipos de administração marcaram a administração pública no Brasil em sua constituição histórica, quais sejam: administração patrimonial, burocrática e gerencial. Neste trabalho será visto que mesmo com as reformas administrativas, ainda presenciamos traços do patrimonialismo na administração pública. A explicação para esse fato encontra-se na influência dos traços culturais na gestão do setor público.

## 4 A CULTURA ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A cultura das organizações públicas sofre influência da cultura do povo brasileiro. E não poderia ser diferente. As organizações são constituídas por pessoas, que carregam consigo valores, comportamentos, crenças. Ao interagirem, os indivíduos influenciam e são influenciados pelos valores dos outros indivíduos, e o resultado dessa interação implica na cultura organizacional. Nesse sentido, Carbone (2000, p. 134) salienta que:

> A Administração Pública reflete o Brasil, reflete o país, reflete o "nosso" comportamento. Não se pode imprimir uma lógica nova negando-se a lógica antiga. Há que se aceitar os nossos vieses culturais e planejar a mudança dentro de rituais legitimados pela própria cultura.

Mas isto não é característica exclusiva das organizações públicas, já que a cultura das empresas privadas também sofre influência dos elementos culturais da nação. Uma propriedade peculiar das organizações públicas, segundo Pires e Macêdo (2006), é a integração de aspectos políticos e técnicos. Isso faz com que seja preponderante a cultura de interferência política nas organizações, ocasionando inúmeras vezes a descontinuidade da gestão e falta de profissionalização, pois com a alternância de governo, os projetos iniciados pelo anterior não são continuados por aquele que o sucede.

Ainda no que concerne à influência política no ambiente de trabalho, numa pesquisa realizada numa universidade pública, no intuito de verificar as relações entre cultura organizacional e as normas burocráticas, Saraiva (2002) menciona que alguns dos entrevistados apresentaram o apego às regras e normas e a obediência aos regulamentos e manuais como forma de evitar o favorecimento de alguns no órgão público, tendo em vista a dificuldade de ser flexível e imparcial ao mesmo tempo.

Seguindo na descrição da cultura das organizações públicas, Bergue (2010) aponta como característica das mesmas o seu caráter mecanicista, devido à forte influência que a Administração brasileira sofreu de conceitos tayloristas e fordistas, por ter, historicamente, importado conhecimento e modelos adotados em outros países, desconsiderando as peculiaridades e a cultura local. O autor também aponta como características típicas da cultura do nosso país e que se refletem na estrutura e nas relações nas organizações, sobretudo as públicas, o personalismo, o corporativismo, o clientelismo e o patrimonialismo, inclusive de forma normatizada, como por exemplo a possibilidade de cargos em comissão, de livre nomeação, prevista na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 37. Tais características se assemelham e se inter-relacionam. De acordo com Nunes (2010, pag. 41):

> Ao contrário do corporativismo, que é baseado em códigos formais legalizados e semi-universais, o clientelismo se baseia numa gramática de relações entre indivíduos, que é informal, não legalmente compulsória e não-legalizada.
> Tanto o corporativismo como o clientelismo podem ser entendidos como mecanismos cruciais (um formal, o outro informal) para o esvaziamento de conflitos sociais. O corporativismo organiza camadas horizontais de categorias profissionais arrumadas em estruturas formais e hierárquicas. O clientelismo atravessa fronteiras de classes, de grupos e categorias profissionais.

Noutras palavras, enquanto o corporativismo traduz-se na troca de favores para atendimento de interesses de grupos, como sindicatos, muitas vezes defendendo interesses políticos e não somente da categoria que representam, o clientelismo é a troca de favores para atender interesses individuais, como um emprego ou função pelo voto.

As características supracitadas também são mencionadas por Pires e Macêdo (2006) como marcas da cultura das organizações públicas brasileiras, além do autoritarismo, hierarquia, apego a normas e procedimentos, apego ao poder e resistência a mudanças.

Numa outra visão, Alcadipani e Crubellate (2003), ao analisarem a produção acadêmica acerca da cultura organizacional brasileira, constataram que a maior parte dos trabalhos e pesquisas apresentam traços característicos da mesma que influenciam nas organizações, como o paternalismo, o burocratismo, o "jeitinho", o protecionismo. Para os autores, tais generalizações supõe que: a) os valores continuam da mesma forma que se apresentavam há mais de quinhentos anos , como se não houvesse alterações; b) a cultura do povo se sobrepõe a individualidade de cada pessoa, como se todos os brasileiros tivessem os mesmos valores; c) a cultura brasileira é inferior a outras culturas, que possuem características diferentes; d) tais atributos são exclusivos do Brasil, como se em outros países não existissem esses traços; e) a cultura brasileira é homogênea, desconsiderando a heterogeneidade do nosso país. A partir de uma perspectiva pós-moderna, os autores apontam a inadequação das generalizações presentes na maioria dos estudos, que desconsideram as pluralidades e peculiaridades das regiões, das organizações e dos indivíduos.

A influência da cultura nas práticas administrativas foi ainda objeto de estudo na pesquisa de Amorim e Tomaél (2012), que analisando a interferência da cultura organizacional na utilização de um sistema de informação automatizado em uma Prefeitura Municipal, concluiu que apesar dos entrevistados afirmarem que confiam nas informações depositadas no sistema, os mesmos na prática ainda sentem necessidade de documentos físicos, da materialização dos processos, comprovando assim que este comportamento (apego a documentos impressos e manuais) é decorrente de aspecto cultural.

Apesar de existirem características comuns às culturas das instituições que compõem a Administração Pública brasileira, cada organização possui sua própria cultura, com características peculiares, que deve ser verificada em qualquer tentativa de mudança na gestão, para que se obtenha êxito.

Os elementos da cultura de uma organização podem ser transformados, valorizando-se aqueles que vão ao encontro dos objetivos institucionais, e tentando reduzir os traços que prejudicam o alcance de tais objetivos, como por exemplo a concepção de que o funcionário público busca apenas satisfazer seus interesses pessoais. Esse processo de mudança não deve acontecer de forma brusca. O gestor público, ao analisar a cultura da organização deve tentar transformar de forma gradativa os

componentes culturais que prejudiquem os resultados da organização, sendo imprescindível para isso estabelecer intensa comunicação com todos os membros da mesma. (BERGUE, 2010)

Neste sentido, Madureira e Rodrigues (2006) abalizam que, ao propor mudanças, é de suma importância que os gestores apresentem os motivos e razões para tais, pois a resistência ou a predisposição para mudar depende da confiança que os funcionários têm na nova ideia.

De acordo com Bergue (2010), a resistência à mudança pode ser entendida a partir de um sistema de resultados, onde o indivíduo ou grupo que receberá a inovação pondera os ganhos que obterá com a mudança versus as perdas que a mesma irá ocasionar, não se restringindo a perdas financeiras, mas abrangendo também perdas de poder, de posição dentro da organização, etc. Para o autor, a resistência à mudança pode ser superada se o indivíduo considerar que terá mais ganhos do que perdas com a transformação. Chu (2005 apud Bergue, 2010) assinala também vantagens da resistência à mudança, dentre as quais destacamos o incentivo à reflexão que ela provoca, pois quando a mudança é proposta e indivíduos e/ou grupos resistem, abrem margem para discussão, para refletir e repensar aspectos que não tinham sido analisados, diminuindo dessa forma os riscos de implementação das novas ideias e práticas.

Na visão de Carbone (2000), dentre os comportamentos sociais no Brasil que dificultam a mudança na administração pública estão o rígido controle de procedimentos, a estrutura hierárquica verticalizada, centralizando-se o poder de decisão no seu topo, o nepotismo e o apadrinhamento, dentre outros. O referido autor cita, por outro lado, os fatores característicos da cultura brasileira que facilitam a mudança, tais como a flexibilidade e a criatividade, o conhecido “jeitinho” de encontrar soluções para difíceis problemas, e a alegria e festividade que criam grupos informais, os quais exercem grande influência nas organizações em geral, e tornam o ambiente de trabalho inventivo e favorável.

Em relação à mudança na administração pública brasileira, podemos mencionar a última tentativa de reforma, ocorrida em 1995, a chamada reforma gerencial, explanada anteriormente nesta pesquisa, e que como ressaltou Bresser-Pereira (1996) para a mesma efetivar-se deveria abranger três dimensões: a dimensão institucional-legal, com a criação/modificação de leis e instituições, a dimensão cultural, extinguindo o clientelismo e fisiologismo característicos do modelo patrimonialista, e transitando da cultura burocrática para a gerencial, e a dimensão-gestão, que significa colocar em prática as ideias e conceitos da administração pública gerencial.

Restringindo-nos aqui à dimensão cultural, foco deste trabalho, salientamos que é inexequível qualquer mudança de gestão que não considere a cultura organizacional. De nada adianta criar técnicas,

como por exemplo o *balanced scorecard*, o *benchmarking*, o kaizen, e outras tantas apresentadas como novas tecnologias gerenciais, se os integrantes da organização continuam com os mesmos valores, pois estes serão expressos e manifestados nos seus comportamentos.

Segundo Paludo (2010), a transição da cultura burocrática para a gerencial dar-se-ia mediante a implementação do controle *a posteriori* dos resultados, ao invés do controle *a priori,* utilizado na cultura burocrática, onde os indivíduos são vistos como corrompidos, desmoralizados, viciosos, e por isso precisam ser controlados com rigidez. Na cultura gerencial, não se teria uma ilusão de que os homens são bons e honestos, mas o controle *a posteriori* seria uma forma de gerar uma cultura de parceria com a sociedade, entre administradores e funcionários públicos. Nos controles*a posteriori*, aqueles que cometerem falhas deverão ser punidos de forma severa.Buscava-se dar mais autonomia ao servidor, conceder a ele iniciativa e responsabilização. Nas palavras de Paludo (2010, p.125), "o que se pretendia era apenas dar um voto de confiança provisório aos administradores, e controlar *a posteriori* os resultados".

Talvez esteja aí um entrave para a transição para a cultura gerencial. A mídia e uma parte significativa da sociedade ainda não confiam que o funcionário público possa ser controlado *a posteriori*, pois tem uma imagem deturpada do mesmo, e assim acreditam que o servidor público deve ser controlado preventivamente, para evitar erros, omissões e fraudes. Corroborando com essa ideia, a pesquisa realizada por Saraiva (2002) numa universidade pública constatou no que tange à percepção do servidor público sobre si mesmo, que este considera que a sua imagem é denegrida pela mídia e por parte da comunidade geral, não tendo a devida valorização. Diferentemente de Paludo (2010), Saraiva (2002) aponta o controle (sem discriminar se *a priori* ou *a posteriori*) como umas das formas de recuperar a imagem do servidor público, pois de acordo com os entrevistados é a falta dele que ocasiona essa imagem, já que as pessoas não são "vigiadas" nem punidas, tendendo assim a cometer os mesmos erros que os outros cometem e "não acontece nada".

Essa transição da cultura burocrática para gerencial não iria extinguir completamente os elementos burocráticos da administração pública, pois a burocracia é necessária em alguns setores e contextos (BRESSER-PEREIRA, 1996). Semelhantemente, apesar de favoráveis à mudança, Madureira e Rodrigues (2006) defendem que rotina e inovação devem ser duas faces de uma só moeda. A inovação não pode aniquilar a rotina, já que procedimentos e normas são necessários para a existência e manutenção de toda organização, e que servem inclusive para disseminar valores e comportamentos.

Se por um lado a Administração Pública é uma estrutura mais rígida nos seus procedimentos e práticas, determinados e regulamentados por leis, por outro exige-se dela adaptação e flexibilidade para atender as novas demandas. Para a implementação de mudanças no contexto das organizações públicas é imprescindível uma atenção especial a sua cultura.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando ao objetivo proposto neste trabalho, qual seja, discutir abordagens acerca da cultura organizacional nas entidades que integram a administração pública no Brasil, considera-se que o mesmo foi alcançado, constatando-se que a maioria das pesquisas existentes na literatura acerca do tema apresentam como características comuns às culturas das organizações públicas o paternalismo, o apego a normas e regras, o formalismo em excesso, o "jeitinho", o clientelismo, o corporativismo, a estrutura hierárquica verticalizada, o protecionismo, dentre outras.

Verificou-se que tais traços culturais estão relacionados e até confundem-se com as características dos modelos de gestão vigentes na administração pública brasileira ao longo da sua história, confirmando que a cultura organizacional exerce grande influência sobre as práticas administrativas, o desempenho da organização, enfim, sobre sua gestão.

Salienta-se, entretanto, que embora esses traços culturais sejam frequentes, eles não são determinantes, ou seja, não estabelecem nem definem que todos os funcionários públicos o apresentem, tendo em vista que cada um tem sua personalidade e valores próprios, nem tampouco que todas as organizações o terão como características predominantes, já que devem ser consideradas as peculiaridades de cada uma delas.

Por fim, ressalta-se que a cultura organizacional não é imutável, permanente, estática. Os valores, crenças, ritos e comportamentos que compõem uma cultura mudam no decorrer do tempo, podendo sim ser alterados. Como se dará essa transformação depende da forma como as pessoas enxergarão esse processo de mudança. Por isso é fundamental que o gestor público utilize a comunicação com os demais integrantes da organização como ferramenta facilitadora de implementação de mudanças, reduzindo o grau de resistência a elas.

## REFERÊNCIAS


ALCADIPANI, Rafael; CRUBELLATE, João Marcelo. Cultura organizacional: generalizações improváveis e conceituações imprecisas. RAE, v.43, n. 2, p.64-77, abr/maio/jun. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v43n2/v43n2a05.pdf> Acesso em: 10/10/2016

AMORIM, Fabiana Regina Borelli; TOMAÉL, Maria Inês. A influência da cultura organizacional na utilização de sistemas de informações em organizações públicas. Inf. Prof., Londrina, v. 1, n. 1/2, p. 56 – 76, jul./dez. 2012. Disponível em <www.uel.br/revistas/uel/index.php/infoprof/article/download/14588/12244> Acesso em: 10/10/2016

BERGUE, Sandro Trescastro.Cultura e mudança organizacional. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

BRASIL, Ministério da Educação e Reforma do Estado. Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13/11/16.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, p. 7-29, 1996.

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/12722/cultura-organizacional-do-setor-publico-brasileiro--desenvolvendo-uma-metodologia-de-gerenciamento-da-cultura> Acesso em: 10/10/2016

CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de pessoas: e o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

FLEURY, Maria Teresa Leme. Estória, mitos e heróis: cultura organizacional e relações de trabalho. Revista de Administração de Empresas. São Paulo. 1990, p. 22.

MADUREIRA, César; RODRIGUES, Miguel. A administração pública do século XXI: aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. Comportamento Organizacional e Gestão, v. 12, n. 2, p. 153-171, 2006. Disponível <http://www.scielo.mec.pt/pdf/cog/v12n2/v12n2a02.pdf> Acesso em: 10/10/2016

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: RT, 1985.

NUNES, Edson de Oliveira. A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PALUDO, Augustinho Vicente. Administração pública: teoria e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. RAP. Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-105, jan./fev. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05.pdf> Acesso em: 10/102016

SARAIVA, Luiz Alex Silva. Cultura organizacional em ambiente burocrático. RAC, v. 6, n. 1, Jan./Abr. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v6n1/v6n1a11.pdf> Acesso em: 10/10/2016

SCHEIN, E. Organizational Culture and Leadership. 3ª ed. San Francisco: Jossey-Bass. 2004, p. 17.

SROUR, Robert Henry. Poder, cultura e ética nas organizações: os desafios das formas de gestão. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.